

Imperialismo e dívida externa nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula

Cristiano Monteiro da Silva*

Resumo

Qualquer análise da dívida externa requer compreensão das relações imperialistas predominantes entre os países. No Brasil, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, o grande capital estrangeiro aumentou o controle sobre as forças produtivas nacionais. Algumas formas de extração do excedente econômico foram potencializadas. Os números das contas externas condizem com essa realidade.

Abstract

An analysis of the external debt of a country demands the understanding of predominant imperialist relations among states. In Brazil, during the governments of Fernando Henrique Cardoso and Lula, the speculative overseas capital amplified the control on the national productive forces. At the time, some variety ways of taking away the economic affluence had been made stronger. The numbers of the external balance sheet demonstrate this reality.

Introdução

Nos anos de governo Lula, é fato que os compromissos financeiros da dívida pública externa foram reduzidos e aumentou as reservas internacionais controladas pelo Banco Central. Algumas vezes ressoam a idéia que a economia brasileira enfim conseguiu reduzir sua histórica dependência externa.

Entende-se que é equivocado assumir tal posição no caso do Brasil. Uma análise séria da dívida externa e da condição dependente da economia brasileira não pode levar em consideração somente os números da movimentação financeira do governo e devedores privados. Longe de ser um problema puramente quantitativo. Torna-se necessário

* Doutorando em Ciências Sociais na PUC/SP. Pesquisador do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS).

analisar a estrutura da sociedade brasileira e suas relações com países imperialistas.

A dívida externa é produto das relações imperialistas e expressa muitas vezes o caráter dependente de uma economia (Bucaretsky, 2005). É parte de um sistema pelo qual grandes capitalistas extraem o excedente econômico de países explorados. No caso do Brasil, a sua condição, desde o último quartel do século XIX, sempre dependeu do movimento das exportações de capitais.

No presente texto busca-se demonstrar que nos últimos anos a situação da dívida externa no Brasil está relacionada com o processo recente de internacionalização do grande capital. Na primeira parte, analisa-se o movimento da dívida externa nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, por dois motivos básicos: entende-se que é necessário como método recuperar o processo histórico e não se limitar aos números atuais; esses governos correspondem ao período da internacionalização do grande capital acima referida. Em seguida, discute-se a problemática envolvendo a redução da dívida pública externa e a intensificação de outras formas de extração do excedente econômico. A parte final é dedicada à correlação entre o processo das dívidas (intervenções estatais inclusas) e as condições de vida da classe trabalhadora.

1 - A fase imperialista e as condições estruturais da economia brasileira

Grandes capitalistas dominam parte considerável do processo produtivo de muitas sociedades. As forças produtivas estão concentradas em poucas mãos e são empregadas em conformidade com os interesses de acumulação do grande capital. Aqueles que vivem da venda da força de trabalho dependem da demanda de poucas empresas. O desemprego e outras mazelas vivenciadas no mundo do trabalho estão presentes em vários países. Os recursos naturais são extraídos e consumidos de forma descontrolada, a ponto de ameaçar a vida. No campo ideológico tenta-se convencer de que os interesses da burguesia

são universais, únicos para todos os “indivíduos”. As relações humanas cedem lugar ao processo de mercadorização. São alguns traços de sociedades capitalistas contemporâneas onde os monopólios constituem a base econômica.

No plano teórico encontram-se muitos trabalhos versando sobre as condições monopolistas do capitalismo e suas relações sociopolíticas. O conceito de globalização tem sido muito empregado para explicar fenômenos recentes e particulares da economia mundial. Diversos autores procuram impor uma visão exclusivamente econômica, desconsiderando, por vezes, a rica totalidade do processo social dos países e as relações internacionais contraditórias.

O trabalho de Lênin (1986), um dos principais expoentes da teoria marxista do imperialismo, de nosso ponto de vista, no que diz respeito à diversidade presente nas relações entre os países, oferece uma análise metodicamente correta. Em síntese, entende-se que a concorrência inerente ao sistema capitalista, em fins do século XIX, levou a concentração da produção e constituição da fase monopolista. Poucas grandes empresas passaram a controlar as forças produtivas. As exportações de capitais passaram a ser predominantes. “O que caracterizava o velho capitalismo, no qual dominava plenamente a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. O que caracteriza o capitalismo moderno, no qual impera o monopólio, é a exportação de capital” (Lênin, 1986: 621). Desse modo, expandiram-se as relações sociais capitalistas para vários cantos do mundo.

O processo de exportação de capitais, base fundamental da época imperialista, desenvolveu a hegemonia de uma oligarquia financeira, detentora de enorme volume de capital, rentista, que sobrevive da exploração e extração de riquezas das economias dependentes.

O desenvolvimento capitalista brasileiro historicamente tem sido marcado por relações de dependência e exploração. Sem dúvida, em alguns momentos surgiram condições estruturais díspares que determinaram regimes políticos com peso popular, formas intervencionistas do Estado, o que fez surgir esperanças de um

desenvolvimento nacional sem rompimentos. Porém, apenas esperanças, pois os interesses do grande capital monopolista se consolidaram e permaneceram hegemônicos.

O imperialismo utiliza alguns meios para extrair o excedente econômico. Grosso modo, podem ser mencionados a dívida externa e a interna, pelas quais se transfere a mais-valia produzida aos capitalistas credores; as relações comerciais externas dependentes que condicionam a produção nacional de acordo com os interesses das nações imperialistas; as remessas de lucros ao exterior realizada pelo grande capital residente no país; o controle sobre as forças produtivas, especialmente o grau de exploração que se impõe aos trabalhadores a fim de aumentar a extração de mais-valia.

No Brasil, a partir do Plano Real (1994), aumentou o ingresso de capitais estrangeiros. Como principal consequência, cresceu a desnacionalização das forças produtivas e extração do excedente econômico gerado no país. Interessante notar a relação entre o mecanismo da dívida externa e essas mudanças estruturais da economia brasileira.

2 - O processo das dívidas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula.

Durante a década de 1980, muitas economias dependentes da América Latina enfrentaram profundas dificuldades para financiar os compromissos com a dívida externa. Predominava uma queda na oferta de empréstimos. O governo dos Estados Unidos incentivou a elevação da taxa de juros internacionais e os custos da dívida externa aumentaram. Alguns governos devedores tiveram que interromper os pagamentos temporariamente. Sarney no Brasil, assim como outros da América Latina, decretaram moratórias parciais.

Os governos de países imperialistas, representantes dos credores – bancos, multinacionais, especuladores – pediram a intervenção dos organismos financeiros internacionais (Fundo Monetário Internacional; Banco Mundial) a fim de garantir as condições de pagamentos. A receita

foi a de sempre: paga-se a dívida externa e os países devedores devem promover ajustes estruturais em suas economias (Millet; Toussaint, 2006).

Naquele contexto, no ano de 1989, o então secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, lançou uma proposta de negociação da dívida externa, mais tarde denominada Plano Brady. Essencialmente, o plano previa mudanças nas formas de pagamento e ajustes econômicos. No primeiro caso, os governos poderiam trocar dívidas vencidas baseadas em taxas de juros flutuantes por outras formas de aplicações financeiras com taxas fixas. Em suma, o prazo foi ampliado, mas manteve-se o compromisso de pagamento do principal e juros.

No Brasil, pode-se afirmar que os ensejos do Plano Brady assumiram forma concreta no Plano Real, impulsionado a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. Em linhas gerais, as políticas levaram a adaptação da economia brasileira ao movimento de internacionalização do grande capital. O plano pavimentou com pedras de brilhantes o caminho dos grandes bancos, empresas multinacionais e especuladores.

2.1 - O governo de Fernando Henrique Cardoso e as bases do modelo imperialista.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso adaptou a economia brasileira para receber os capitais estrangeiros originários das economias capitalistas mais desenvolvidas. A entrada desses capitais, segundo vozes do governo, serviria de imediato para equilibrar as contas externas, e no longo prazo daria contribuição importante ao desenvolvimento do país.

Na fase inicial do Plano Real, o Banco Central adotou uma política cambial que concedia maiores liberdades ao movimento de capitais estrangeiros. A taxa de câmbio se valorizou gerando dificuldades relativas para a obtenção de reservas internacionais através das exportações de mercadorias. O saldo da balança comercial (diferença

entre exportações e importações de mercadorias) saiu de um superávit acumulado em 12 meses de US\$ 13,5 bilhões em 1994 para um déficit de US\$ 6,6 bilhões em 1998 (Banco Central, 1998).

O uso de política monetária restritiva envolvendo principalmente operações com títulos públicos e juros altos, naquele período, foi o meio pelo qual se procurou combater o processo inflacionário e ainda atrair capitais estrangeiros suficientes para equilibrar as contas externas.

O país passou a receber grande volume de capitais estrangeiros. Esse processo provocou mudanças importantes nas condições da economia brasileira. No que diz respeito a base econômica do país, cabe destacar que o grosso dos investimentos diretos estrangeiros foi destinado a fusões e aquisições de empresas residentes no país, de estatais mediante o processo de privatizações realizado pelo governo (Biondi, 2000), e também de empresas privadas. Se, no período de 1991 a 1995, tais operações envolviam apenas uma massa de US\$ 3,2 bilhões, entre 1996 e 2000 as fusões e aquisições envolveram cerca de US\$ 80,4 bilhões (Sobeet, 2000). Desse modo, ampliou-se o domínio dos grandes capitais estrangeiros sobre as forças produtivas nacionais, em outros termos, um processo de desnacionalização das riquezas.

As elevadas taxas de juros praticadas no país associado a forte liquidez internacional fez crescer a dívida externa, principalmente a parte que cabia ao setor privado. Além disso, cresceu a dívida pública interna, que passou de R\$ 59,4 bilhões em 1994, para mais de R\$ 700 bilhões em 2002 quando terminou o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Neste último caso, tal crescimento não foi derivado do aumento de investimentos destinados à manutenção de serviços para as famílias dos trabalhadores, como educação, saúde, dentre outros. Os gastos que explicam o crescimento da dívida pública interna naquele período são essencialmente financeiros, produto da taxa de juros e dos custos decorrentes da política monetária voltada para atrair capitais estrangeiros (Gonçalves; Pomar, 2002).

2.2 - O governo Lula e as dívidas

Quando Lula chegou ao governo, em 2003, a dívida externa era de aproximadamente US\$ 230 bilhões, e a dívida pública interna ultrapassava R\$ 700 bilhões (Banco Central, 2003). Os grandes capitalistas estrangeiros dominando setores importantes da economia brasileira. O primeiro compromisso de governo foi o de assegurar os contratos, leia-se garantir os pagamentos das dívidas e propiciar ambiente favorável ao processo de acumulação do grande capital.

Logo no início, o governo passou a lutar pela expansão comercial externa. Desde 1999, devido a problemas ligados ao cenário internacional (moratória da Rússia, por exemplo), a taxa de câmbio no Brasil tinha se alterado, assumindo tendência de desvalorização, o que de certo modo favorecia as exportações de mercadorias. Apoiado neste fato e no respaldo político de sua eleição, Lula conseguiu saldo comercial positivo com outros países.

O superávit comercial externo somado a um forte ingresso de capitais estrangeiros possibilitou aumento considerável das reservas internacionais. Em 2007 o volume de reservas internacionais já ultrapassava US\$ 170 bilhões (Banco Central, 2008).

De posse de grande estoque de reservas internacionais, no ano de 2005 o governo Lula antecipou o pagamento de US\$ 15,5 bilhões referente a dívida pública externa ao Fundo Monetário Internacional (FMI). A ação foi exaltada pelos porta-vozes do governo. Para os mais alucinados chegava-se ao fim da dependência externa da economia brasileira.

Obviamente que os compromissos financeiros da dívida pública externa foram reduzidos, mas isso não expressou uma política antiimperialista, voltada a combater o processo de dependência externa da economia brasileira. Como o governo dispunha de grande estoque de reservas internacionais proporcionadas pelo contexto de forte superávit comercial e ingresso de capitais estrangeiros, demonstrou seu compromisso com os contratos pagando antecipadamente a dívida pública externa.

Com esse ato, evidenciou sua estratégia de sustentar o processo de acumulação do grande capital residente na economia brasileira. Pode-se afirmar isso pelas razões seguintes. Durante seu governo observa crescimento de outras formas de extração de riquezas da economia brasileira. As grandes empresas estrangeiras residentes no país aumentaram o volume de remessas de lucros para o exterior. Em 2005, no mesmo ano do pagamento ao FMI, foi remetido o equivalente a US\$ 12,7 bilhões. Em 2007 calcula-se que cerca de US\$ 21 bilhões de lucros foram remetidos ao exterior (Banco Central, 2008). Diga de passagem, é um recorde, inusitado na história do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

A política comercial externa atende os interesses dos grandes capitalistas. Serve como exemplo os investimentos previstos no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), grande parte a ser direcionado em obras na área da infra-estrutura, tendo por finalidade baratear as exportações e importações de mercadorias.

O governo Lula tenta modificar as condições estruturais de exploração da classe trabalhadora, tendo por objetivo favorecer ainda mais a acumulação capitalista organizada a partir da estratégia de internacionalização do grande capital. Antes de tratar a questão, vejamos algumas formulações teóricas.

Marx, em *O Capital*, ao propor uma reflexão sobre a lei geral da acumulação capitalista, procura demonstrar que o processo de acumulação interfere nas condições materiais das classes sociais. Na parte inicial do trabalho explica as ações dos capitalistas contra as condições produtivas dos trabalhadores a fim de aumentar a mais-valia. Os recursos são diversos, inclui desde a incorporação de novos meios de produção, até os ataques as condições de emprego e rendimentos da força de trabalho.

Sabe-se que atualmente as grandes empresas, mais conhecidas como “multinacionais” ou “transnacionais”, estão organizadas em diversos países do mundo. Cabe a seguinte pergunta: qual a diferença fundamental entre a composição orgânica de uma grande empresa

residente no país capitalista desenvolvido (EUA, por exemplo) e a da mesma empresa organizada num país dependente? A diferença essencial é o que se paga pelo capital variável, ou seja, o custo de reprodução da força de trabalho. Nos países semicoloniais ele é menor. Dentre outros motivos, isso ajudar a explicar o crescente volume de inversões capitalistas destinados à China no presente momento. Naquele país promove-se um grau de exploração sobre os trabalhadores sem precedentes.

O governo Lula busca o caminho da China. Este é o sentido das contra-reformas em relação aos trabalhadores, como a proposta de flexibilização de direitos trabalhistas, dentre outras.

Além das formas citadas, cabe destacar ainda que o mecanismo de extração de riquezas através do processo da dívida ainda segue a todo vapor. O governo Lula continua alimentando o processo de financeirização por meio da dívida pública interna. De 2004 a 2005, mesmo ano do grande pagamento ao FMI, ela cresceu R\$ 145 bilhões; em fins de 2007 já representava mais de um trilhão e trezentos bilhões de reais (Banco Central, 2008). O aparente decréscimo da dívida pública externa está diretamente vinculado ao acelerado crescimento da dívida pública interna. As duas dívidas são interligadas, partes de um mesmo sistema.

3 - As dívidas e a “Reforma do Estado”.

As políticas neoliberais aplicadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula não podem ser explicadas com o argumento técnico da movimentação das finanças públicas. Trata-se de uma política de classe com a qual se procura gerar espaços novos de acumulação aos grandes capitalistas estrangeiros e seus associados na classe dominante brasileira. No período em questão esse setor se apropriou do patrimônio público e passou a dominar o espaço produtivo antes em poder do Estado. Assim se entende a razão da ideologia burguesa de “Estado mínimo”, tão difundido

nos últimos anos, inclusive através do discurso reformista de um Estado burguês “responsável” e “democrático”.

Por meio da dívida pública interna, os grandes capitalistas vêm se apossando dos recursos financeiros concentrados no Estado. Somente em 2005, os governos federal, estadual e municipal pagaram um montante de juros equivalente a R\$ 157,1 bilhões.

Quem paga efetivamente a conta? No período em questão os governos aumentaram significativamente a arrecadação tributária. Em 1994, esta correspondia a 28,61% do PIB, e atualmente está em torno de 38%. Longe de ter um caráter regressivo, toda essa carga tributária incide principalmente sobre a população mais pobre. A tributação sobre o salário do trabalhador brasileiro é uma das maiores do mundo. Em 2005, por exemplo, a média da tributação sobre os salários no Brasil ficou em 42,50% (IBPT, 2005). Por outro lado, empresários, banqueiros e latifundiários se beneficiam da legislação e não pagam imposto compatível com seu nível de lucros e riqueza patrimonial. Portanto, conclui-se que o mecanismo da dívida pública interna, que consome grande parte das finanças públicas, é financiado pela capacidade produtiva e financeira da classe trabalhadora.

Conclusão

O processo estrutural da dívida externa insere-se nas relações imperialistas e expressa o caráter dependente de uma economia. No caso do Brasil, como foi visto, a situação atual da dívida externa relaciona-se estreitamente com as formas do processo de internacionalização do grande capital.

No governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu-se grande desnacionalização das forças produtivas nacionais e foram aplicadas

políticas de incentivo a financeirização da economia que fizeram crescer a dívida externa e dívida pública interna.

Lula chegou ao governo com amplo apoio dos setores organizados da classe trabalhadora brasileira. No entanto, o projeto reformista revelou seus limites rapidamente. Logo assumiu o compromisso com a estratégia do grande capital. Aproveitando o contexto favorável das contas externas efetuou os pagamentos da dívida pública externa. A extração do excedente econômico vem crescendo. O capital estrangeiro residente na economia aumentou a remessa de lucros ao exterior. As relações comerciais do grande capital são favorecidas. O governo luta politicamente contra os trabalhadores para retirar direitos e combater a livre organização. E o processo das dívidas expropria as riquezas concentradas no Estado.

Conclui-se que o mecanismo das dívidas está sendo pago com a capacidade produtiva e financeira dos trabalhadores. Portanto, qualquer mudança profunda nas condições de vida da classe trabalhadora requer o rompimento com este mecanismo e outras formas de extração de riquezas nacionais, tendo como sentido estratégico a construção de uma sociedade onde o produto dos trabalhadores seja apropriado pelos próprios trabalhadores.

Bibliografia

BIONDI, A. (2000). *O Brasil privatizado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

BUCARESKY, A. (2005). *A dependência e o balanço de pagamentos no Brasil: um estudo sobre a ação do capital estrangeiro na extração do excedente econômico e na reprodução da dependência*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense.

CEPAL (2004). *La inversión extranjera em América Latina y Caribe*. Chile: Nações Unidas.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. (2002). *A armadilha da dívida*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

LENIN, V. (1986). *O imperialismo, fase superior do capitalismo*. São Paulo: Editora Alfa Omega.

MILLET, D.; TOUSSAINT, E. (2006). *50 perguntas e respostas sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial*. São Paulo: Boitempo.

MARX, K. (1988). *O Capital*. São Paulo: Nova Cultural.

_____ (2000). *Manifesto Comunista*. Petrópolis: Vozes.

SOBEET. Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais. (2006). Vários estudos.

Boletins do Banco Central do Brasil. Vários números.

IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (2005). Vários estudos.